



## Förslag till remissyttrande angående regeringskansliets remiss av förslag till ändring i LIS-reglerna

### Sammanfattning av Naturvårdsverkets förslag

Västerviks kommun har mottagit en remiss från regeringskansliet där vi ges möjlighet att yttra oss över ett förslag till revidering av reglerna för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) som lämnats av Naturvårdsverket efter uppdrag från regeringen.

Förslaget innebär i korthet att huvuddragen i befintlig lagstiftning kvarstår men skrivningarna mildras. Bland annat föreslås att det ska räcka att en dispensökt åtgärd kan antas bidra till eller upprätthålla utvecklingen på landsbygden samt att tillkommande bostadshus ska kunna placeras med närhet till befintliga bostadshus istället för i anslutning till. Förslaget innebär också att dagens skrivning att ett LIS-område ska ha begränsad omfattning ändras till har en sådan omfattning[...] samt att dagens begränsning att LIS-områden är svåra att peka ut i anslutning till tätorter ändras till större tätorter.

Sammantaget bedöms förslaget innebära lättnader såtillvida att det öppnar för lämpligare placering av tillkommande bostadshus framförallt med möjligheten att ta hänsyn till hur bebyggelsestrukturen redan ser ut i aktuellt område. Förslaget ger också möjligheter till större LIS-områden och en större frihet att placera dessa i anslutning till tätorter.

Naturvårdsverket tycker att LIS-områden ska fortsätta att pekas ut på karta i kommunernas översiktsplaner. De ger heller inga förslag på ändringar i den geografiska avgränsningen vad gäller tillämpning av LIS-reglerna, vilket för Västerviks kommun innebär det att vi fortfarande inte kan peka ut LIS-områden vid kust och skärgård.

### Sammanfattning av Västerviks kommuns remissvar

Västerviks kommun bedömer att Naturvårdsverkets förslag till ändringar är relevanta och rimliga och ställer oss bakom dem, med ett par viktiga undantag:

Västerviks kommun anser inte att LIS-områden ska pekas ut geografiskt i översiktsplanen – det ska räcka med kriterier. Det är också kommunens bestämda åsikt att LIS-områden



ska kunna pekas ut vid kusten och skärgården. Västerviks kommun föreslår även förändringar i den övriga strandskyddslagstiftningen.

Förslaget är framtaget i samarbete med Miljö- och byggnadskontoret. Västerviks kommun har även tagit del av SKL:s förslag till remissvar.

## Västerviks kommuns yttrande

### LIS i översiktsplanen

I Västerviks kommun har vi valt att hantera hela frågan kring bebyggelse på landsbygden i ett tematiskt tillägg till vår översiktsplan. Detta eftersom utvecklingen av landsbygden i sig inte är en strandskyddsfråga utan snarare en fråga där LIS kan utgöra en pusselbit men också för att vi enklare ska kunna revidera tillägget utan att för den skull också revidera hela översiktsplanen. I tillägget finns utpekade lämpliga utvecklingsområden både inom och utom strandskydd, de områden som hamnat inom strandskydd betecknas som LIS-områden.

I framtagandet av de här områdena har vi främst arbetat efter två kriterier;

- 1) Mark som är lämplig att använda för framtida bostadsbebyggelse i anslutning till våra mindre tätorter
- 2) Enskilda intressen att utveckla verksamheter för att skapa arbetstillfällen på landsbygden

Vårt tematiska tillägg beslutades i samband med antagandet av nu gällande Översiktsplan, vann laga kraft 2014-11-07 och har sedan dess inte reviderats. Tillägget innehåller totalt 15 avgränsade utvecklingsområden, varav några är från markägarna själva. Till dags dato har ingen strandskyddsdispens meddelats med stöd av LIS-bestämmelserna eftersom ingen ansökan har inkommit, ingen detaljplan har heller beslutats i något av de utpekade områdena. Detaljplaneläggning har dock nyligen påbörjats i ett område som kommunen själv pekat ut, men arbetet är ännu i ett mycket tidigt skede.

Västerviks kommun upplever att frånvaron av dispens- och planansökningar till stor del beror på att processen kring utvecklingsområdena är alltför stelbent och långsam. Många av de potentiella verksamhetsutövare som kommunen var i kontakt med vid framtagandet av det tematiska tillägget har helt enkelt förlorat sitt engagemang i frågan eftersom processen dragit ut på tiden.

Det bör också noteras att för de åtgärder som har störst utvecklande potential räcker inte utpekandet i det tematiska tillägget utan de är ofta av sådan omfattning att de också kräver detaljplaneläggning. Det betyder i praktiken att för att starta eller skala upp t.ex. en turistverksamhet inom strandskyddat område krävs en trestegsraket, först ska området pekas ut i vårt tematiska tillägg, därefter ska området detaljplaneläggas och sedan ska eventuella bygglov och liknande prövas. Även om ett tematiskt tillägg till översiktsplanen kan revideras när som helst sker det nu i samband med den aktualitetsprövning som ska göras en gång per mandatperiod. Det betyder att en potentiell verksamhetsutövare kan behöva vänta upp till fyra år på bara det första steget i den tidigare beskrivna "raketen". Därefter tar detaljplaneläggning uppskattningsvis ytterligare ett år vilket gör att startsträckan från idé till faktisk byggnation under olyckliga omständigheter kan bli upp till



fem år (så länge tidsskalan för de olika planprocesserna mäts i år bedöms handläggningstiden för bygglov och liknande vara försumbar eftersom den mäts i veckor). Den här utdragna processen kan leda till att potentiella verksamhetsutövare tröttnar under vägen och landsbygdsutvecklingen uteblir, trots all möda som lagts ner på framtagandet av LIS-området både från verksamhetsutövarens och kommunens sida.

Naturvårdsverket framhåller i sitt förslag översiktsplaneringens fördelar framförallt i att den har ett tydligt regelverk för hur samråd och granskning ska gå till. Västerviks kommun menar att den här granskningen likaväl skulle kunna göras i en detaljplaneprocess eller, för de minsta åtgärderna, i länsstyrelsens överprövning av kommunala strandskyddsdispenser.

Det är Västerviks kommuns uppfattning att ett detaljerat utpekande av områden inte hör hemma i den översiktliga planeringen. Tid och resurser läggs på att exempelvis skicka ut frågeformulär till markägarna om vad de vill göra för att kunna utreda om det kan leda till landsbygdsutveckling. Områdena inventeras av flera tjänstemän och till LIS-området fylls i en checklista för att bedöma vilken miljöpåverkan det skulle kunna få på omgivningen. Istället bör översiktsplanen ange ett ramverk eller ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att ett område ska kunna betraktas som ett LIS-område. Själva utpekandet av det aktuella LIS-området kan därefter, för de flesta åtgärder, göras i detaljplaneprocessen vilken är avsevärt mycket mer tidseffektiv än processen kring översiktsplanen. I detaljplaneprocessen finns också redan idag tydliga verktyg för lämplighetsprövning och intresseavvägning. Detaljplaner görs också utifrån ett bättre underlag i form av naturvärdesinventeringar, geotekniska undersökningar och liknande vilket leder till att de avgränsningar som görs där har betydligt större möjligheter att fungera i praktiken jämfört med översiktsplanen.

För de mindre åtgärderna som inte kräver detaljplan utan endast behöver dispensprövas kan LIS-områdesavgränsningen göras i samband med dispensprövningen, ungefär på samma sätt som tomtplatsen avgränsas idag. Det här skulle innebära att man tappar allmänhetens och flera andra myndigheters möjligheter att komma till tals för de minsta åtgärderna. Statens möjligheter att granska besluten kvarstår dock genom Miljöbalken 19 kap. § 3 om statlig kontroll av strandskyddsdispenser. Det är Västerviks kommuns uppfattning att detta vore tillräckligt för att säkerställa att strandskyddets syften bevaras samtidigt som det skulle möjliggöra en snabbare och mer flexibel hantering av utvecklingsfrågan.

Västerviks kommun vill också poängtera att en ordning där LIS prövas i detaljplan och dispensärenden snarare än i översiktsplanen skulle bespara kommunen resurser. Översiktsplanering är en resurskrävande process som flyttar fokus från andra typer av insatser som mer konkret skulle kunna leda till landsbygdsutveckling. Detta blir särskilt tydligt eftersom de LIS-områden som redan beslutats hittills inte lett till någon form av utveckling i Västerviks kommun. *Utifrån kommunens perspektiv är det centralt att på ett relativt snabbt sätt kunna svara och agera för att främja enskilda initiativ på landsbygden och på så vis ta tillvara de lokala drivkrafter som finns runt om i vår kommun.* Det är viktigt att minnas att de åtgärder som bidrar till den riktiga landsbygdsutvecklingen ofta kommer från de människor som faktiskt lever och verkar på landsbygden snarare än från



kommunen. Kommunens roll blir då huvudsakligen att stötta och skapa administrativa möjligheter på de platser där så är lämpligt.

### **LIS-områdenas geografiska begränsning**

Idag är det inte möjligt att peka ut LIS-områden längs kuststräckan eller skärgården inom Västerviks kommun. Västerviks kommun konstaterar att Naturvårdsverkets förslag inte innebär någon förändring i den delen. I Västerviks kommun finns ca 5000 öar i skärgården och ca 50 mil flikig fastlandskust. Ett fåtal av öarna är bebyggda medan huvuddelen antingen är skyddade genom djurskyddsområden eller fritt tillgängliga för det rörliga friluftslivet.

Det bör också poängteras att flera av kommunens tätorter är en naturlig del av skärgården och den service som idag finns i dessa orter i form av butiker, gästhamnar och andra verksamheter är direkt beroende av de intäkter som de fritidsboende och andra besökare genererar under säsong. Det betyder i praktiken att tillfälliga besökare och fritidsboende är en förutsättning för att den grundläggande servicen ska kunna fungera året om i flera av våra orter. Och tvärtom är det viktigt för boende och besökare i skärgården att det finns en tillfredställande service. I "Gemensamt utvecklingsprogram för kust och skärgård i Östergötland och Norra Småland 2030" ges en långsiktig politisk överenskommelse som ska utgöra underlag vid beslutsfattande om fysisk planering, lokal tillväxt och utveckling av det gemensamma och samlade kust- och skärgårdsområdet.

Västerviks kommun anser att det ska finnas en möjlighet att peka ut LIS-områden även i skärgården och längs kusten. De kriterier som ställs i LIS-lagstiftningen bedöms vara tillräckliga för att begränsa utpekandet av områden till de redan exploaterade öarna vilket också ligger helt i linje med kommunens egna intentioner kring hur vi vill att bebyggelsen i skärgården ska utvecklas.

Oavsett var någonstans ett LIS-område blir till, så ska det även vara möjligt att det kan tillkomma enstaka hus, som inte ligger i närheten av befintlig bebyggelse, så länge de ligger i närheten av kollektivtrafikstråk och annan teknisk infrastruktur samt service såsom sophämtning, skolskjuts och hemtjänst.

Fastigheter på landsbygden i Västerviks kommun är generellt lågt värderade. Detta leder till problem när någon vill bygga nytt eftersom det är svårt att få banklån. Här skulle LIS kunna vara en delösning eftersom det kan erbjuda högre fastighetsvärde helt enkelt genom mer attraktiv lokalisering av nya bostäder i anslutning till vatten. Västerviks kommun anser att en väsentlig del i landsbygdsutvecklingen är att nya bostäder skapas. För att det ska kunna ske är det väsentligt att det finns tomter i bra lägen som både är attraktiva för den som vill bygga och kan värderas tillräckligt högt så bankerna kan erbjuda finansiering.

### **Ökade möjligheter till permanentboende**

I regeringsuppdraget ingick också att särskilt fokus skulle läggas på utökade möjligheter att bygga permanentbostäder. Utifrån missivet till remissen är det tydligt att regeringen inte anser att Naturvårdsverket fullgjort sin uppgift i den delen utan att man, från regeringens sida, avser att gå vidare med den frågan i en separat utredning.



I Naturvårdsverkets förslag behandlas frågan kring permanentbostäder översiktligt och verket konstaterar att det lagstiftningsmässigt inte går att särskilja just bostadshus för permanentboende från exempelvis fritidshus; båda hus typerna är bostadshus enligt gällande lagstiftning. Den här uppfattningen delas av Västerviks kommun, som inte heller ser behovet att åtskilja typerna fullt ut. Givetvis är det bättre för landsbygden att samma personunderlag finns året om, men landsbygdsutveckling måste ses över lång tid. Inom Västerviks kommun ser vi en tydlig trend i att äldre fritidshusområden successivt omvandlas till områden för permanentboende. Särskilt tydligt är detta kring Västerviks stad men tendensen kan även ses i hela kommunen.

Västerviks kommun vill också peka på att även fritidsbebyggelse kan bidra till landsbygdsutveckling, således ska bebyggelseutvecklingen inte begränsas strikt till permanentboenden. Det är Västerviks kommuns uppfattning att stora delar av den service som finns i orter som Loftahammar och Blankaholm är direkt beroende av de extra intäkter som de fritidsboende i närområdet genererar under sommarsäsongen varför även fritidsboende och tillfälliga besökare är en viktig pusselbit i en levande landsbygd i Västerviks kommun. Utöver den direkta nyttan för landsbygden som ett ökat fritidsboende kan utgöra kan dessa områden också på sikt omvandlas till permanentboenden vilket ytterligare stärker landsbygden.

### **Övriga synpunkter utöver remissen**

Även om det ligger utanför ramen för den aktuella remissen föreslår Västerviks kommun förändringar i strandskyddslagstiftningen i stort.

#### **Återinför möjligheten för länsstyrelsen att besluta om generella avgränsningar av strandskyddet genom läns- eller kommunvisa avgränsningsbeslut**

Västerviks kommun anser att den rådande ordningen där avgränsningsbeslut finns för vissa län men inte i alla skapar en orättvisa över landet som är absolut oacceptabel. Så som förhållandena är nu ges en begränsad andel län exklusiva möjligheter att hantera strandskyddsfrågan genom tidigare fattade avgränsningsbeslut. Frågan kring avgränsningsbeslut bör enligt Västerviks kommuns uppfattning hanteras på samma sätt över hela landet så att alla ges samma förutsättningar i samhällsutvecklingen och hanteringen av strandskyddsfrågan.

#### **Införa en möjlighet för kommunerna att upphäva strandskyddet i enskilda fall. Dels när det är uppenbart att ett visst område saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och dels ifråga om små sjöar och vattendrag.**

Möjligheten att upphäva strandskydd i enskilda fall ligger idag hos Länsstyrelsen. Västerviks kommun ser positivt på möjligheten att själva kunna besluta om upphävande av strandskyddet i enskilda fall. På så sätt skulle besluten kunna anpassas strategiskt till den översiktliga planeringen och en ytterligare flexibilitet och effektivitet i processerna potentiellt tillföras.

#### **Justera det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § 2 miljöbalken väl avskilt så att även mindre exploateringar än idag omfattas och dels för att reflektera den avskiljande verkan som även topografiska skillnader och liknande naturliga hinder kan medföra**

Västerviks kommun ser att en justering av skälet enligt ovan skulle öppna för en mer flexibel, verklighetsförankrad och differentierad tillämpning. Så som skälet tillämpas idag



finns ett begränsat utrymme för bedömningar utifrån platsens specifika förutsättningar, trots att de uppenbart skiljer sig åt över landet. I Västerviks kommun finns exempel på ärenden där kommunen hävdar att befintlig exploatering avskiljer, medan länsstyrelsen gjort bedömningen att exploateringen omfattning inte varit tillräckligt stor för att räknas som avskiljande. Det finns dessutom avskiljande faktorer som inte ryms inom skälet, så som topografiska skillnader, vilket SKL poängterar. Topografin kan vara ett minst lika avskiljande element som en exploatering. Det är utifrån ovan nämnda förutsättningar motiverat med en komplettering av skälet, inte minst för att skälet ska kunna tillämpas i ett bredare sammanhang som inte styrs av tolkningskriterier som satts upp med utgångspunkt i de mer befolkningstäta regionerna av landet.

**Inför två ytterligare, generellt tillämpliga, särskilda skäl till de 6 särskilda skälen i 7 kap. 18 c § för upphävande av, eller dispens från strandskyddet.**

**1. Platsen har endast ett obetydligt värde för strandskyddets syfte**

**2. Åtgärden i sig har endast en obetydlig påverkan på allmänhetens tillgång till stränder**

Västerviks kommun ser det som nödvändigt att se över och lägga till särskilda skäl för att möjliggöra ett mer flexibelt och öppet tolkningsutrymme i tillämpningen av skälen. Så som skälen är utformade idag uppstår situationer där det är rimligt att kunna upphäva strandskyddet, men det saknas skäl för att stötta ett sådant beslut. Detta gäller exempelvis situationer gällande campingplatser och obebyggda tomter avsedda för fritidshusbebyggelse. Enligt Västerviks kommun fungerar campingplatser ofta mycket bra för att tillgängliggöra strandområden för allmänheten, främst i form av badplatser. I Västerviks kommun finns flera campingplatser som i mycket hög grad används även av allmänheten som inte är campinggäster vilket också campingarna tjänar på genom ökad försäljning och liknande. I prövningar har dock campingplatser bedömts som avhållande för allmänheten. Gällande obebyggda tomter avsedda för fritidshusbebyggelse har Västerviks kommun hanterat flera ärenden där man ansökt om dispens på avstyckade, obebyggda tomter som en gång skapats för fritidsbebyggelse. Idag saknas särskilda skäl att meddela dispens om en tomt är obebyggd. Här anser Västerviks kommun att fastighetens syfte borde kunna vägas in i prövningen under förutsättning att inga andra värden skadas.

Det skäl som ofta återstår att hävda för att upphäva strandskyddet är att *"området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse"*. Bredden i begreppet allmänt intresse är en fördel då det kan omfatta många situationer. Samtidigt finns en nackdel i att det kan tolkas på så många olika sätt, vilket blir tydligt i hur kommunens och Länsstyrelsens bedömningar ofta skiljer sig åt, exempelvis gällande campingplatser. Dessutom är det en förutsättning för skälet att aktuell exploatering inte kan ske på annan mer lämplig plats. Inte sällan hamnar kommunen i en situation där det allmänna intresset inte kan hävdas på grund av exploateringen begränsade betydelse för allmänintresset eller att en alternativ lokalisering kan påvisas. Att platsen i sig saknar, eller är av ytterst begränsad betydelse, eller till och med bidrar till strandskyddets syften, spelar ingen roll i sammanhanget eftersom det inte är ett tillräckligt skäl i sig för upphävande av strandskyddet enligt nuvarande lagstiftning.



Det är inte rimligt att det ska vara omöjligt att häva strandskyddet inom ett område när det uppenbart inte ger några negativa effekter för strandskyddets syften. Med ovanstående förslag till utökning av skälen hade det funnits stöd för upphävande av strandskyddet i ovan nämnda situationer.

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens förvaltning föreslår kommunstyrelsen besluta att Västerviks kommun lämnar följande svar till regeringskansliet angående regeringskansliets remiss av förslag till ändringar i LIS-reglerna.

Ulf Kullin  
Förvaltningsledare

Daniel Niklasson  
Samhällsbyggnadschef

Erik Andersson  
Planarkitekt

Fanny Hansson  
Planarkitekt